

Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft

Am 1. Mai dieses Jahres wurden zehn neue Mitglieder in die Europäische Union (EU) aufgenommen. Diese so genannte Osterweiterung der EU stellt für alle beteiligten Länder und die Gemeinschaftsinstitutionen eine beträchtliche Herausforderung dar. Noch nie zuvor traten der EU so viele Länder gleichzeitig bei, und noch nie zuvor waren die ökonomischen Unterschiede innerhalb der Gruppe der beitretenden Länder sowie zwischen diesen und den bisherigen Mitgliedsländern derart groß.

Die EU-Heranzführungsstrategie verschaffte den neuen Mitgliedsländern zwar schon bisher eine „privilegierte“ Stellung im Verhältnis zur EU und begünstigte den Aufholprozess. Die wirtschaftliche Integration wird durch die weitere institutionelle und ökonomische Einbindung aber zusätzliche Impulse erhalten. Die Konsequenzen werden vor allem in den neuen Mitgliedsländern zu spüren sein; doch dürften sich auch für Deutschland auf Grund seiner geographischen Nähe und der engen Wirtschaftsbeziehungen mit diesen Volkswirtschaften in mehrfacher Weise zum Teil erhebliche Veränderungen ergeben. Der folgende Aufsatz untersucht die möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Deutschland. Er kommt zu dem Schluss, dass Deutschland die Chancen einer zunehmenden Arbeitsteilung in Europa ausschöpfen kann, wenn die Wirtschaftspolitik weiter auf Reformen setzt.

EU-Osterweiterung: Merkmale und Besonderheiten

*EU-Ost-
erweiterung
ohne
historisches
Beispiel*

Mit der Aufnahme von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern (griechischer Teil) am 1. Mai 2004 ist die Anzahl der EU-Länder auf 25 gestiegen. Zugleich nahm die EU-Bevölkerung um rund 74 Millionen Menschen oder fast ein Fünftel zu. Allein von der quantitativen Dimension her gesehen ist die so genannte Osterweiterung der EU ohne historisches Beispiel. Die größere Herausforderung liegt aber vermutlich in der Integration von Staaten, die sich in ihrer Geschichte, ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sowie ihrer Wirtschaftsstruktur deutlich von den bisherigen EU-Mitgliedern unterscheiden. Große Diskrepanzen gibt es trotz des insgesamt raschen Aufholprozesses insbesondere hinsichtlich des Lebensstandards und der Wirtschaftskraft. Das Pro-Kopf-Einkommen der neuen Mitglieder beträgt – in Kaufkraftparitäten gemessen – weniger als 50 % des Durchschnitts der „alten“ EU.

*Große
Unterschiede
zwischen
den neuen
Mitgliedern*

Zudem stellen die Neu-Mitglieder selbst eine sehr heterogene Gruppe dar. Während Malta und Zypern bereits auf eine langjährige marktwirtschaftliche Tradition zurückblicken, haben die anderen acht Staaten in den neunziger Jahren eine fundamentale Transformation von sozialistischen Planwirtschaften zu offenen Marktwirtschaften vollzogen. Beträchtliche Unterschiede sind auch innerhalb der Ländergruppe hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens erkennbar. Slowenien und Zypern liegen in Kaufkraftparitäten gerechnet bei 70 % beziehungsweise fast 80 % des

Durchschnittsniveaus der EU-15; sie übertreffen damit bereits Portugal und Griechenland. Dagegen beträgt das Pro-Kopf-Einkommen Lettlands lediglich rund 35 % des Niveaus in der EU-15.

Im Folgenden soll zunächst auf den aktuellen Stand der deutschen Wirtschaftsbeziehungen zu den neuen EU-Ländern eingegangen werden. Dabei werden insbesondere die möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die heimische Wirtschaft untersucht. Wesentliche Implikationen des vergrößerten Binnenmarkts sind bereits heute spürbar, da den Ländern schon Anfang der neunziger Jahre eine bevorzugte Stellung im Verhältnis zur EU eingeräumt worden war. Die EU-Erweiterung dürfte die bereits angelegten Tendenzen aber nochmals verstärken. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang ferner die Einflüsse auf das deutsche Steuer- und Sozialsystem. Abschließend werden aus der Analyse einige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

*Zum weiteren
Vorgehen*

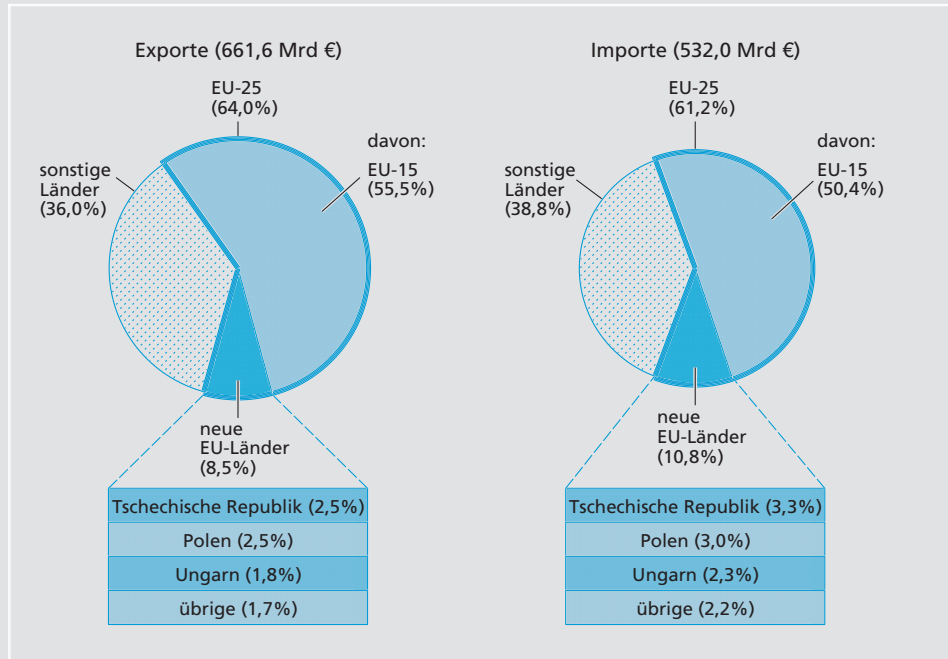
Handels- und Produktionsverflechtung

Durch die Marktöffnung in Mittel- und Osteuropa Anfang der neunziger Jahre haben sich die deutschen Handelsbeziehungen mit den neuen EU-Ländern bereits erheblich intensiviert. In diesen Volkswirtschaften entstand auf der einen Seite ein hoher Importbedarf an „Westwaren“, vor allem an Investitionsgütern, die für die Transformation der vormals sozialistischen Planwirtschaften in Marktwirtschaften benötigt wurden. Sie boten auf der anderen Seite Kostenvorteile bei der Produk-

*Liberalisierung
des Außen-
handels
als Anstoß
für weltwirt-
schaftliche
Integration*

Handelsbeziehungen Deutschlands mit der erweiterten EU

Stand 2003



Deutsche Bundesbank

tion, und zwar insbesondere von Vorprodukten. Sie wurden damit zu attraktiven neuen Standorten innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen.

*Deutschland
wichtigster
Handelspartner*

Innerhalb der (alten) EU ist Deutschland der wichtigste Handelspartner der neuen Mitgliedsländer. Im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 2003 machten die deutschen Ausfuhren etwa 40 % der gesamten EU-Exporte in die neuen Mitglieder aus. Die deutschen Importe aus den zehn Partnerstaaten waren seit 1993 stets etwa genauso hoch wie die gesamten Einfuhren aller übrigen Alt-Mitglieder.

*Zunehmende
Bedeutung
der neuen
Mitglieder für
den deutschen
Außenhandel*

Zwischen 1993 und 2003 hat sich der deutsche Außenhandel mit den neuen EU-Mitgliedsländern mehr als vervierfacht. Damit bezog Deutschland im vergangenen Jahr be-

reits über 10 % seiner Einfuhren aus diesen Volkswirtschaften (1993: 4 %). Auch für die deutsche Exportwirtschaft spielen diese Länder als Absatzmärkte eine zunehmend wichtige Rolle. Inzwischen gehen dorthin fast 9 % der deutschen Exporte, so dass die neuen Partner quantitativ eine dem US-amerikanischen Markt vergleichbare Größenordnung einnehmen. Vier Fünftel des deutschen Außenhandels mit diesen Ländern entfallen auf die drei größten Volkswirtschaften Polen, Tschechische Republik und Ungarn.

Ein großer Teil der Handelsintegration der neuen Mitgliedsländer ist also bereits im Vorfeld des EU-Beitritts realisiert worden. In einzelnen Bereichen haben sich die Bezüge aus Mittel- und Osteuropa verdoppelt. Bei Holzwaren, Verlags- und Druckerzeugnissen, Me-

Importe aus den neuen EU-Ländern nach Bereichen

in %

Position	Veränderung 1997 bis 2002	Anteil an den Gesamt- importen		Anteil an der Inlands- versorgung ¹⁾	
		1997	2002	1997	2002
Textilien	62	7	12	4	7
Bekleidung	- 10	15	13	10	9
Holz und Holzwaren	14	23	29	6	8
Papier	170	3	6	1	3
Verlags- und Druckerzeugnisse	260	6	19	0	1
Chemische Erzeugnisse	39	3	3	1	1
Gummi- und Kunststoffwaren	175	7	14	2	4
Eisen und Stahlerzeugnisse	43	8	10	3	4
Metallerzeugnisse	81	15	22	2	4
Maschinen	137	8	14	2	5
Büro- und Datenverarbeitungsgeräte	529	2	8	1	6
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	110	15	21	4	8
Rundfunkgeräte, Bauelemente	273	3	6	2	4
Steuerungsgeräte, Optik	151	3	6	1	3
Kraftwagen und -teile	240	9	21	3	8
Möbel, Schmuck, Spielwaren	97	16	25	5	10

¹ Inlandsversorgung = Inlandsumsätze + Importe.

Deutsche Bundesbank

tallen, Geräten zur Elektrizitätserzeugung und -verteilung, bei Kraftwagen (einschl. Teilen) sowie bei Möbeln stammt inzwischen mindestens ein Fünftel der Einfuhren aus den neuen EU-Mitgliedsländern.

Die Warenstruktur der Importe zeigt sich auch in der relativen Bedeutung der Importe aus den neuen EU-Ländern für die deutsche Wirtschaft, gemessen am Anteil der Einfuhren an der Inlandsversorgung (Summe von Inlandsumsätzen und Einfuhren aus allen Ländern).¹⁾ Bei Bekleidung und Möbeln, deren Herstellung einen vergleichsweise hohen Einsatz einfacher Tätigkeiten erfordert und die deshalb in den neuen Mitgliedsländern in der Regel preiswerter hergestellt werden können, erreicht er ein Zehntel. Abgesehen davon ist er zumeist nicht größer als 5 %. Bei weiter zu-

nehmender Wirtschaftskraft der neuen Mitgliedsländer könnte sich deren Marktanteil in Deutschland aber kontinuierlich erhöhen.

Auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland hat die zunehmende Integration per saldo bisher keine direkt erkennbaren Auswirkungen gehabt, wenn auch die Beschäftigten in Branchen mit zunehmenden Exporten zu gewinnen und solche in Branchen mit zunehmenden Importen zu verlieren

*Ambivalente
Beschäftigungs-
effekte*

¹ Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich Umsätze wie Importe nicht nur auf Fertigprodukte beziehen, sondern auch Vorprodukte und Teile einschließen. Zudem ist der Importgehalt der Exporte zu beachten. Andererseits wird ein Verlust an inländischer Wertschöpfung durch höhere Exporte der beigetretenen Länder in Drittländer ebenfalls nicht erfasst.

scheinen.²⁾ Zwar setzte sich in zahlreichen Branchen der nach dem Auslaufen des Vereinigungsbooms begonnene Beschäftigungsabbau auch nach 1997 fort, er hat sich aber seitdem überwiegend deutlich abgeschwächt. In einigen Industriezweigen kam es sogar wieder zu Personalaufstockungen. Dies gilt bemerkenswerterweise auch für solche Branchen, bei denen der Beitrag der Importe aus den neuen EU-Ländern kräftig gestiegen ist. In der Automobilbranche beispielsweise hat der Anteil der von dort bezogenen Waren an der Inlandsversorgung zwischen 1997 und 2002 von 3 % auf 8 % zugenommen; gleichzeitig ist die inländische Beschäftigung um 2,6 % pro Jahr gestiegen. Hierbei dürfte neben dem konjunkturellen Faktor die Einfuhr von Fahrzeugteilen aus Mittel- und Osteuropa eine Rolle gespielt haben. Dies hat die preisliche Konkurrenzfähigkeit der deutschen Automobilindustrie gestärkt. Hieran wird auch deutlich, dass eine rein importorientierte Betrachtung der Folgen der Marktöffnung nicht ausreicht. Bei Möbeln gingen die steigenden Einfuhren dagegen mit kräftigen Beschäftigungsverlusten einher. Dies deutet darauf hin, dass es in dieser Branche zu einer Verdrängung inländischer Wertschöpfung gekommen sein dürfte.

*Positive
Preiswirkungen*

Die rasch voranschreitende Marktöffnung nach Mittel- und Osteuropa hat bei den Gütern, deren Produktion einen vergleichsweise hohen Einsatz einfacher Arbeit erfordert, die Preisentwicklung in Deutschland vermutlich positiv beeinflusst. Dazu zählen sicherlich Möbel, aber auch Bekleidung. Bei Textilien dürfte jedoch der preisdämpfende Einfluss aus Drittländern bedeutender gewesen sein als der

aus den neuen Mitgliedsländern. Von dem Beitritt selbst sind kurzfristig keine substantiellen zusätzlichen Effekte auf das allgemeine Preisniveau in Deutschland zu erwarten. Zwar sind die Verbraucherpreise für Waren und vor allem für Dienstleistungen derzeit primär in den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern noch erheblich niedriger als in Deutschland. Dies reflektiert aber vor allem die niedrigen Lohnkosten bei der Erzeugung nicht handelbarer Leistungen. Preisanpassungen werden nach dem Beitritt daher in erster Linie in den neuen Mitgliedsländern selbst stattfinden. In Deutschland wäre erst dann mit einem substantiellen Druck auf die Preise für bestimmte Dienstleistungen zu rechnen, wenn die Löhne vor allem für einfachere Tätigkeiten über eine verstärkte Zuwanderung entsprechend angepasst würden. Dies soll zwar durch Übergangsregeln hinausgezögert werden. Allerdings kann bereits der verstärkte internationale Handel den Druck in Richtung auf eine stärkere Aufspreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur erhöhen und so die Preise für einfachere Dienstleistungen beeinflussen.

Für eine Abschätzung der weiteren Entwicklung des Handels zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern kann auf den so genannten Gravitationsansatz zurückgegriffen werden. Dabei wird neben dem Pro-Kopf-Einkommen insbesondere die Entfernung (als Näherungsgröße für Transaktionskosten) als

*Günstige
Export-
perspektiven*

² Auch ökonometrische Studien finden keine substantiellen Wirkungen des Außenhandels auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland. Siehe dazu beispielsweise: T. Boeri und H. Brücker (2001), The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, Report for the European Commission.

Determinante der Handelsströme berücksichtigt. Eine entsprechende Untersuchung der Bundesbank kam zu dem Ergebnis, dass aus Sicht der neuen EU-Länder die Importe aus Deutschland weit über dem Wert liegen, der nach dem Gravitationsmodell zu erwarten wäre.³⁾ Zu erklären ist dies über die führende Rolle deutscher Direktinvestitionen und die gute Übereinstimmung der deutschen Exportgüterstruktur mit der Importnachfrage in den betroffenen Ländern. Diese Faktoren könnten Deutschland auch in Zukunft einen Wettbewerbsvorteil im Vergleich zu anderen EU-Ländern verschaffen und anhaltend überdurchschnittliche Anteile am Außenhandel mit den beigetretenen Ländern mit sich bringen.

Da sich alle neuen EU-Länder zudem in einem wirtschaftlichen Aufholprozess befinden, dürften die Ergebnisse des Gravitationsansatzes auf Basis zurückliegender Jahre das langfristig mögliche Ausmaß des bilateralen Handels eher unterschätzen.⁴⁾ Nach eigenen Berechnungen steigen die realen Exporte deutscher Unternehmen in die neuen EU-Länder mit jedem Prozentpunkt realen Wirtschaftswachstums in der Region um $\frac{2}{3}$ %. Die Handelsbeziehungen Deutschlands mit dieser Region dürften somit trotz der bereits überdurchschnittlichen Integrationserfolge weiteren Auftrieb erfahren.

Freiheit des Kapitalverkehrs und Standortwettbewerb

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die durch den EU-Beitritt erhöhte Rechtssicher-

heit, die mit der Übernahme der Binnenmarktregeln gestärkte wirtschaftliche Freiheit sowie die Bemühungen zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Mitgliedsländern werden den Standortwettbewerb in Europa weiter verschärfen. Hinzu kommt, dass viele neue EU-Länder ihr Steuerrecht sehr investitionsfreundlich gestaltet haben und so anderen Standortnachteilen, beispielsweise ihrer teilweise peripheren Lage, entgegenwirken.

Der wirtschaftliche Aufholprozess vor allem der mittel- und osteuropäischen Länder wurde von hohen Kapitalexporten Deutschlands in diese Staaten begleitet. Ende Juni 2003 – so weit reichen zurzeit die verfügbaren Daten – beliefen sich die deutschen Forderungen gegenüber den zehn neuen EU-Ländern auf 68 Mrd €, verglichen mit 31 Mrd € Ende 1997, dem ersten Jahr, für das ein verlässlicher Vermögensstatus aufgestellt werden konnte. Mit 31 Mrd € und einem Anteil von knapp 46 % nehmen die Direktinvestitionen innerhalb der Forderungsposition die dominierende Stellung ein; ihnen kommt nicht zuletzt wegen ihrer Wechselbeziehungen mit den Handelsströmen auch realwirtschaftlich eine besondere Bedeutung zu.

*Deutsche
Kapitalexporte
unterstützen
Aufholprozess*

³ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die relative Stellung der deutschen Wirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Reformländern, Monatsbericht, Oktober 1999, S. 15 ff.

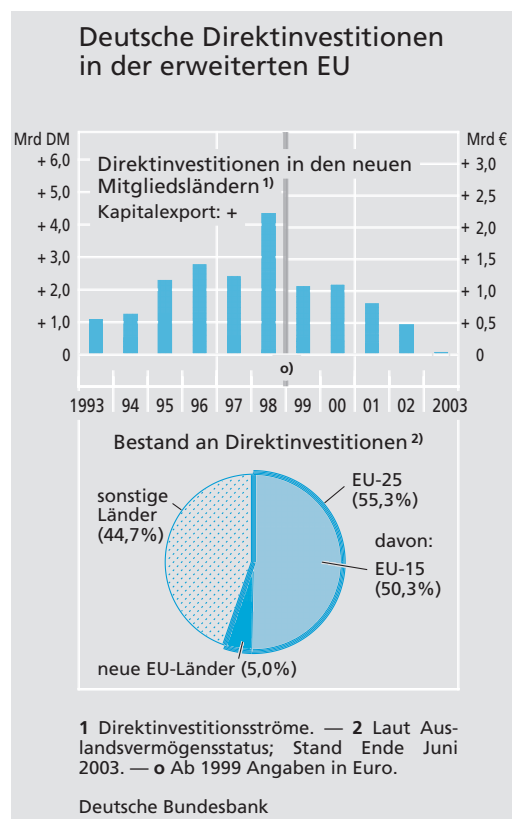
⁴ Vgl. hierzu auch: B. Alecke, T. Mitze und G. Untiedt (2003), Das Handelsvolumen der ostdeutschen Bundesländer mit Polen und Tschechien im Zuge der EU-Osterweiterung: Ergebnisse auf Basis eines Gravitationsmodells, DIW-Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, Bd. 72, S. 565 – 578. Die Studie stellt außerdem eine ungleichmäßige Verteilung der Handelsgewinne zwischen den Bundesländern fest. Besonders hohe Zuwachsraten können Bayern und mit einigem Abstand die neuen Bundesländer mit einer Grenze zu Polen oder der Tschechischen Republik verzeichnen.

Große Bedeutung der Direktinvestitionen

Nach der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ haben die deutschen Direktinvestitionen in die Nachbarländer im Osten besonders rasch zugenommen. Vor allem Ende der neunziger Jahre engagierten sich deutsche Firmen Jahr für Jahr in großem Umfang in dieser Region. Dabei spielten Beteiligungen an privatisierten Unternehmen, der Aufbau von Handels- und Vertriebsinrichtungen sowie die Errichtung von Produktionsstätten eine wichtige Rolle.⁵⁾ In den letzten Jahren haben die deutschen Direktinvestitionen aber deutlich nachgelassen (siehe nebenstehendes Schaubild).

Gewicht der einzelnen Sektoren unterschiedlich

Die Struktur der Direktinvestitionsbestände zeigt, dass das Engagement heimischer Unternehmen in den neuen Mitgliedsländern über die (kostenbedingte) Verlagerung von Produktion hinausreicht. Diese spielt sicherlich im Fahrzeugbau eine bedeutende Rolle, der Ende 2002 mit 18½% den größten Anteil an den deutschen Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedsländern hatte. Weitere Schwerpunkte bei den Auslandsinvestitionen bilden aber auch der Handel sowie die Energie- und Wasserversorgung; in diesen Bereichen treten Kostenaspekte hinter anderen Motiven, wie der Versorgung des lokalen Marktes, zurück. Rund 12½% des deutschen Direktinvestitionsvermögens in den beigetretenen Ländern waren im Groß- oder Einzelhandel, vor allem in Polen und der Tschechischen Republik, angelegt. Etwa 13% entfielen auf die Energie- und Wasserversorgung; in diesem Sektor sind Polen, die Tschechische Republik und Ungarn die wichtigsten Zieländer. Zusammen mit dem Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung waren es diese Branchen – mit zum Teil veraltetem Kapital-



stock –, die mit 85% den Löwenanteil des deutschen Beteiligungserwerbs aus Fusionen und Firmenübernahmen auf sich gezogen haben. Nur knapp 10% des M&A-Volumens entfielen dagegen auf den Automobilssektor. Allerdings haben deutsche Automobilhersteller und ihre Zulieferer Produktionsbetriebe in den neuen EU-Ländern häufig nicht erworben, sondern durch „greenfield“-Investitionen neu errichtet, die in den zuletzt genannten Zahlen nicht enthalten sind.

⁵ Zu den Determinanten der deutschen Direktinvestitionen in Osteuropa vgl.: C. M. Buch und F. Toubal (2003), Economic integration and FDI in transition economies: What can we learn from German data? Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung 72, S. 594 – 610. Vgl. ebenso: DIHK (2003), Produktionsverlagerung als Element der Globalisierungsstrategie von Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Berlin, sowie DIHK (2000), Investitionen im Ausland, Investitionsabsichten deutscher Industrieunternehmen im Herbst 2000 für 2001, Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern vom Herbst 2000, Berlin.

Arbeitskosten in ausgewählten neuen Mitgliedsländern *)

jeweils in % der deutschen Werte

Land/Indikator	1999	2000	2001	2002
Polen				
Arbeitnehmerentgelt	10,1	11,3	13,7	13,3
Arbeitsproduktivität	27,5	29,1	29,8	30,8
Lohnstückkosten	36,7	38,8	46,0	43,2
Tschechische Republik				
Arbeitnehmerentgelt	12,7	13,3	15,2	17,5
Arbeitsproduktivität	39,3	39,4	39,5	41,7
Lohnstückkosten	32,3	33,7	38,4	41,9
Ungarn				
Arbeitnehmerentgelt	14,7	15,8	18,5	21,6
Arbeitsproduktivität	46,3	45,7	45,7	47,3
Lohnstückkosten	31,7	34,5	40,4	45,6

Quellen: Eurostat, Groningen Growth and Development Centre, eigene Berechnungen. — * Angaben auf Stundenbasis. Umgerechnet auf Basis aktueller Wechselkurse.

Deutsche Bundesbank

Deutsche Banken sind in den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern mit Direktinvestitionen weniger stark vertreten. Nur etwa 8½ % der gesamten deutschen Aufwendungen für M&A flossen in den Bankensektor. Über alle Wirtschaftszweige hinweg hatte Deutschland dagegen einen Anteil von 19 % an den Firmenübernahmen in den neuen EU-Ländern.

Hohes Lohnkostengefälle

Ein wichtiges Motiv für die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen sind die Lohnkostenunterschiede. Trotz eines kräftigen Anstiegs in den letzten Jahren erreichen die durchschnittlichen Arbeitsentgelte in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern bisher nur einen Bruchteil der deutschen Werte. Gemessen an den Arbeitskosten je Arbeitsstunde liegen sie in den drei großen Län-

dern Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik zwischen 13 % und 22 % des deutschen Niveaus.

Solche Lohndifferenzen induzieren allerdings nicht notwendigerweise Kapitalverlagerungen. Lohndifferenzen, die beispielsweise aus unterschiedlichen Qualitätsprofilen der Erwerbsbevölkerung oder aus Differenzen in den Rahmenbedingungen (etwa der Infrastrukturausstattung) resultieren, lösen keine Kapitalströme aus. Mit den vorliegenden Daten ist es allerdings schwierig, die für die Direktinvestitionen relevanten Produktivitätsunterschiede zu ermitteln. Als ein grober Indikator für das Gefälle zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedsländern können aber Arbeitsproduktivitäten dienen. Danach beträgt der Produktivitätsrückstand der drei

großen neuen Mitgliedsländer gegenüber Deutschland zwischen 60 % und 70 %; in den letzten Jahren hat er sich nur wenig vermindert.⁶⁾ Nach diesen Daten erreichen die Lohnstückkosten in den drei großen neuen Mitgliedsländern trotz eines kräftigen Anstiegs in den letzten Jahren bislang nicht einmal die Hälfte des deutschen Wertes. Dies deutet an, dass es noch ein erhebliches Potenzial für zusätzlichen Handel, aber auch für weitere Standortverlagerungen gibt.

*Gestiegene
Rendite-
anforderungen
im Inland*

Grundsätzlich erhöht die Schaffung neuer Investitionsmöglichkeiten im Ausland bei unverändertem Kapitalangebot die verlangte Mindestrendite für Investitionen im Inland. Davon sind nicht nur Neu-, sondern auch Ersatzinvestitionen betroffen. Dies ist wegen der höheren Rendite für die inländischen Kapitalanleger durchaus erfreulich; für die inländische Realwirtschaft heißt das aber, dass die Sachkapitalinvestitionen (relativ) sinken. Die Kapitalmobilität führt dazu, dass ein Teil der inländischen Ersparnis nicht mehr im Inland, sondern im Ausland, also beispielsweise in den neuen EU-Ländern, investiert wird. Die Kapitalintensität der Produktion in Deutschland nimmt dann langsamer zu oder eventuell sogar etwas ab, so dass die mit einer unveränderten Beschäftigungsquote vereinbarten Reallöhne niedriger ausfallen als in einem Referenzszenario ohne Kapitalmobilität.

In den letzten Jahren ist es in Deutschland in der Tat bei einer ohnehin niedrigen gesamtwirtschaftlichen Sparquote zu einem Einbruch der Investitionstätigkeit auf breiter Basis gekommen.⁷⁾ Die gesamtwirtschaftliche Netto-Investitionsquote, die neben den Inves-



titionen in gewerbliche Anlagen auch solche in Wohnbauten und öffentliche Infrastruktur umfasst, ist auf nur wenig mehr als 3½ % des verfügbaren Einkommens der inländischen Sektoren gefallen. Die deutschen (Netto-) Investitionen im Ausland (die der Differenz von inländischer Ersparnis und inländischer Sachkapitalbildung entsprechen) waren damit zuletzt ähnlich hoch wie diejenigen im Inland. Die Sachkapitalbildung hier zu Lande hat offensichtlich im Vergleich zu Auslandsinvestitionen (einschl. deutscher Finanzinvestitionen im Ausland) erheblich an Attraktivität

⁶ Angesichts der Probleme bei der Vergleichbarkeit der Daten über Arbeitsstunden und Produktion sind diese Angaben nur als Anhaltspunkte zu sehen.

⁷ Durch die lang anhaltende Stagnationsphase wird der trendmäßige Rückgang der Netto-Investitionsquote möglicherweise überzeichnet – vor allem im Vergleich mit den Jahren 1991/92, die durch den Vereinigungsboom geprägt waren.

verloren. Dies ist aber nur zu einem geringen Teil auf die Öffnung der Märkte in Mittel- und Osteuropa zurückzuführen. Der überwiegende Teil der Kapitalexporte geht in die fortgeschrittenen Volkswirtschaften.

Niederlassungsfreiheit, Migration und Arbeitsmarkt

Der EG-Vertrag garantiert neben der Freiheit des Waren- und Kapitalverkehrs die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit für Selbständige und die Freiheit des Handels mit Dienstleistungen, auch wenn dafür Arbeitsleistungen im Sitzland des Leistungsempfängers erbracht werden. Aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot folgt zudem, dass in den Mitgliedstaaten erwerbstätige EU-Ausländer den Inländern gleichzustellen sind.

Übergangsregelungen

Im Beitrittsvertrag sind allerdings (mit Ausnahmen für Malta und Zypern) Übergangsfristen nach dem so genannten „2+3+2“-Modell vereinbart worden. Danach dürfen die bisherigen Mitgliedstaaten während der ersten beiden Jahre nach der Erweiterung ohne nähere Begründung nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen anwenden, um den Zugang von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten zu ihren Arbeitsmärkten zu beschränken. Eine erste Verlängerung der Ausnahmeregelungen ist auf Wunsch der Alt-Mitglieder möglich. Nach Ablauf weiterer drei Jahre tritt im Prinzip die Freizügigkeit in Kraft. Allerdings kann ein Mitgliedstaat unter Hinweis auf bestehende oder absehbare schwer wiegende

Störungen seines Arbeitsmarktes eine nochmalige Verlängerung des Übergangsregimes um zwei Jahre verlangen. Nach Ablauf von sieben Jahren entfallen die Beschränkungen. Abgesehen von Großbritannien und Irland beabsichtigen die bisherigen EU-Länder von den Übergangsregeln Gebrauch zu machen. Deutschland und Österreich ist zudem das Recht eingeräumt worden, in einigen Branchen für maximal sieben Jahre den freien Dienstleistungsverkehr, soweit er den grenzüberschreitenden Einsatz von Beschäftigten mit sich bringt, einzuschränken. In Deutschland gilt dies für das Baugewerbe und einige andere Wirtschaftszweige. Die Niederlassungsfreiheit von Selbständigen unterliegt auch in der Übergangszeit keinen besonderen Beschränkungen.

In Deutschland wird es wegen der maximal für sieben Jahre geltenden Übergangsregelungen keinen unmittelbar einsetzenden Zustrom von Arbeitskräften geben. Gleichzeitig wird die Niederlassungsfreiheit für Selbständige und die (nur in einigen Branchen wesentlich eingeschränkte) Freiheit des Dienstleistungsverkehrs die Integration der Märkte fördern. In diesem Zusammenhang wird häufig gefragt, ob die Übergangsregeln angesichts der zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten und selbst innerhalb der Länder feststellbaren geringen Mobilität der Arbeitskräfte überhaupt notwendig sind. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Einkommensunterschiede zwischen den bisherigen EU-Ländern und den neuen EU-Mitgliedern sehr viel größer sind als in der alten EU oder innerhalb einzelner Länder. Beispielsweise betrug das durchschnittliche monatliche Entgelt eines

Starkes Einkommensgefälle

Arbeitnehmers in Polen im Jahr 2002 rund 835 €, in Deutschland waren es 2 725 €. Selbst in den einkommensschwachen EU-Ländern Griechenland und Portugal waren die Löhne um rund 107 % beziehungsweise 70 % höher als in Polen. Zwar sind auch die Lebenshaltungskosten in Polen im Durchschnitt um fast die Hälfte niedriger als in Deutschland, der rechnerische Realeinkommensunterschied aus polnischer Sicht beläuft sich aber auch unter Berücksichtigung dieses Faktors auf rund 75 %. Die materiellen Anreize für eine Auswanderung in die „reichen“ Alt-Mitglieder sind also durchaus gegeben. Allerdings stehen einem wirtschaftlichen Erfolg in einem fremden Land auch Hindernisse wie beispielsweise Sprachbarrieren im Weg, die erst überwunden werden müssen. Zudem fühlen sich die meisten Menschen in ihrer vertrauten Umgebung wohler als in einem fremden Land. Schon deshalb ist das ökonomische Gefälle zwar eine wichtige, aber keineswegs die einzige Determinante von Migrationsströmen.

Gründe für Migration

In den vergangenen Jahren ist eine Reihe von Untersuchungen zur Größe möglicher Wanderungsströme zwischen Ost- und Westeuropa unter der Voraussetzung der Freizügigkeit angestellt worden.⁸⁾ Alle diese Schätzungen stehen vor dem Problem, dass es über mehrere Jahrzehnte hinweg keine Freizügigkeit zwischen den beteiligten Ländern gegeben hat und deshalb empirische Evidenz aus anderen Regionen auf Osteuropa übertragen werden muss. Deshalb greifen diese Studien größtenteils auf Erfahrungen Deutschlands mit Wanderungen in der größer werdenden EU sowie mit einigen Drittländern seit dem Beginn der sechziger Jahre zurück. Als Deter-

minanten der Migrationsentscheidung erweisen sich in solchen Schätzungen regelmäßig bestimmte zeitvariante Faktoren wie vor allem Einkommensunterschiede und Differenzen in den Arbeitsmarktchancen. Dazu kommen teilweise demographische Variablen. Dies ist insofern wichtig, weil es typischerweise jüngere Personen sind, die wandern. Von einer überalterten Bevölkerung geht unabhängig von der Größe des Einkommensgefälles kein wesentlicher Wanderungsdruck aus.⁹⁾ Daneben gibt es unbestritten bedeutende zeitinvariante Einflüsse auf das Wanderungsverhalten, wie die räumliche und kulturelle Nähe zwischen zwei Ländern.

Die Unterschiede in verschiedenen Wanderungsszenarien resultieren zum einem aus Annahmen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in den neuen EU-Ländern. Je schneller die Angleichung der Realeinkommen fortschreitet und je besser sich die Beschäftigungschancen im Vergleich zu Deutschland entwickeln, umso geringer wird die Zuwanderung ausfallen. Andererseits wird aber selbst bei einer sehr günstigen wirt-

Wanderungs-
szenarien

⁸ Siehe u. a.: T. Boeri und H. Brücker et al. (2001), The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, Report for the European Commission; H.-W. Sinn et al. (2001), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 2, München; P. Alvarez-Plata, H. Brücker, B. Siliverstovs (2003), Potential migration from central and eastern Europe into the EU-15 – an update, DIW, Berlin.

⁹ Siehe dazu: M. Fertig und C. M. Schmidt (2000), Aggregate-level migration studies as a tool for forecasting future migration streams, IZA Discussion Paper No. 183. Auch mikroökonomische Studien zeigen, dass das Alter bei der Migrationsentscheidung eine ganz wichtige Rolle spielt. Für einen Überblick dazu siehe: T. Bauer und K. Zimmermann (1999), Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to central and eastern Europe, IZA Research Report No. 3.

schaftlichen Entwicklung der neuen Mitgliedsländer noch für lange Zeit ein großer Realeinkommensabstand verbleiben. Dafür sorgt schon das geringe Ausgangsniveau in den neuen Mitgliedsländern. Die zum Teil sehr unterschiedlich modellierten ökonomischen Schätzungen lassen in den ersten Jahren nach der Grenzöffnung jährlich zwischen 100 000 und 200 000 Zuwanderer erwarten.

Eine neuere Untersuchung auf Basis von Umfragen zum Wanderungsverhalten im Auftrag der Europäischen Kommission¹⁰) stützt die Hypothese eines eher schwächeren Zustroms. Zwar ist die generelle Neigung, einmal eine Beschäftigung in anderen EU-Ländern aufzunehmen, bei vielen Personen in den neuen Mitgliedsländern relativ groß, konkreter wird sie aber nur bei einem kleinen Teil der Befragten. Diese Personen sind zudem typischerweise gut ausgebildet und jung. Bei Berücksichtigung aller Argumente spricht deshalb vieles dafür, dass in den ersten fünf Jahren der Freizügigkeit mit einem Netto-Zustrom von höchstens 1 Million Personen aus den neuen EU-Ländern zu rechnen ist.

Die Arbeitsmarktwirkungen einer verstärkten Zuwanderung hängen entscheidend davon ab, welche Personen unter welchen Bedingungen zuwandern und wie flexibel der Arbeitsmarkt des Empfängerlandes auf den Zustrom reagiert. Da wegen des Aufschiebens der Freizügigkeit die Zuwanderung nach Deutschland in eine Periode mit einer rückläufigen Erwerbsbevölkerung fallen wird, dürften die Auswirkungen andere sein als diejenigen, die unter der Voraussetzung einer

wachsenden oder zumindest nicht schrumpfenden Erwerbsbevölkerung abgeleitet werden (bzw. in der Vergangenheit beobachtet wurden).

Der Arbeitsmarkterfolg von Migranten wird im Wesentlichen durch zwei Faktoren geprägt. Zum einen nimmt durch die Abwanderung aus dem Heimatland das bisherige herkunftslandspezifische Humankapital eher ab. Zum anderen fällt es den Migranten häufig schwer, ihr berufsspezifisches Humankapital voll zur Geltung zu bringen, vor allem, weil dazu komplementäres landesspezifisches Humankapital, vor allem Sprachkenntnisse, neu aufgebaut werden muss. Deshalb suchen Migranten häufig zunächst Arbeit in Bereichen, die keine hohen Anforderungen an landesspezifisches, aber auch an berufsspezifisches Humankapital stellen. Ein Vorteil der Migranten ist ihre räumliche Ungebundenheit. Wer zu Erwerbszwecken in ein fremdes Land wechselt, geht dorthin, wo es Arbeit gibt.

Einwanderung vergrößert bei hinreichend flexiblen Löhnen die inländische Beschäftigung, soweit sich Inländer nicht vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Bei einem gegebenen Kapitalstock ist eine zusätzliche Beschäftigung zwar nur bei niedrigeren Löhnen möglich. Mittelfristig würde aber nach einer Anpassung des Kapitalstocks die Reallohnreduktion geringer ausfallen. Da in Deutschland das Auslaufen der Übergangsregeln überdies mit dem Beginn des Schrumpfens der inländischen Er-

*Migrations-
effekte*

¹⁰ Vgl.: H. Krieger (2004), Migration trends in an enlarged Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Draft, 26.

werbsbevölkerung zusammenfällt, ist von der dann zu erwartenden Zuwanderung kein dauerhafter Lohndruck nach unten zu erwarten. Allerdings kann eine verstärkte Zuwanderung zumindest kurzfristig die qualifikatorische Lohnstruktur unter Anpassungszwang setzen. Wegen ihres Mangels an landesspezifischem Humankapital stehen Migranten häufig im Wettbewerb zu weniger qualifizierten einheimischen Arbeitskräften und können deren Löhne drücken. Die Löhne besser ausgebildeter Inländer könnten bei stärkerer Zuwanderung tendenziell sogar schneller steigen. Wenn überproportional viele Geringqualifizierte zuwandern und die Löhne am unteren Ende der Lohnskala starrer als im oberen Bereich sind, wird zusätzliche Einwanderung die Arbeitslosigkeit von Inländern verstärken.¹¹⁾

*Migration und
Kapitalverkehr*

Vor dem Hintergrund der sich in Deutschland abzeichnenden demographischen Entwicklung ist von Bedeutung, dass Kapitalströme und Migration zumindest teilweise als Substitute anzusehen sind. Je stärker die Zuwanderung behindert wird, desto kräftiger werden die Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten und umso schwächer wird die Sachkapitalbildung in Deutschland sein. Angesichts der Alterung der Bevölkerung muss Deutschland aber ein Interesse daran haben, dass die Basis für Steuern und Sozialabgaben nicht schrumpft, sondern nach Möglichkeit weiter wächst. Aus dieser Sicht muss man die Zuwanderung von Arbeitskräften zulassen.

Von besonderer Bedeutung ist die Wanderungs- und Niederlassungsfreiheit für die ostdeutschen Grenzregionen. Schon heute ist

dort bei Dienstleistungen wie zum Beispiel Friseurleistungen, Zahnersatz oder Kfz-Reparaturen ein Ausweichen auf preiswertere Anbieter in Polen oder der Tschechischen Republik möglich. Die Begrenzung der Wanderungsfreiheit kann den regionalen Arbeitsmarkt deshalb nur sehr eingeschränkt „schützen“. Dafür werden aber die Nachteile der Begrenzung der Niederlassungs- und Wanderungsfreiheit hier besonders spürbar. In diesen Regionen sind mit erheblichem öffentlichen Aufwand Gewerbegebiete errichtet und Wohngebäude instandgesetzt worden, die heute leer stehen, weil Investoren wegen des niedrigeren Lohnniveaus einige Kilometer weiter östlich investieren und Teile der ostdeutschen Bevölkerung wegen der wirtschaftlichen Probleme in den Westen abwandern. Ohne eine schnelle wirtschaftliche Integration der Regionen beiderseits der Grenze drohen auf deutscher Seite Grenzöden zu entstehen.

¹¹ Vgl.: H. Brücker (2003), Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde, DIW Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 72, S. 579–593. Brücker kommt bei seinen Modellrechnungen zu dem Ergebnis, dass unter plausiblen Annahmen die Arbeitslosenquote der weniger Qualifizierten um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte höher als in dem Referenzszenario liegen könnte. In anderen Varianten seiner Modellrechnungen steigt die Arbeitslosenquote der gering qualifizierten Erwerbspersonen um mehr als 0,6 Prozentpunkte. Andere empirische Studien kommen für Deutschland ganz überwiegend zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsmarkteffekte der Einwanderung einerseits geringer sind als in den Modellrechnungen von Brücker, aber andererseits die Vermutung, dass der Bereich einfacherer Tätigkeiten stärker betroffen ist, bestätigt wird.

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland

Risiken und Chancen für den deutschen Fiskus

Die EU-Erweiterung beeinflusst die öffentlichen Finanzen in Deutschland in mehrfacher Hinsicht. So wird der deutsche Fiskus einem verschärften internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt. Je nach Umfang und Struktur der durch den Beitritt induzierten Migration können zusätzliche Ausgaben vor allem für Sozialleistungen anfallen. Auch über den EU-Haushalt dürften sich zusätzliche fiskalische Belastungen ergeben, da die meisten neuen Mitgliedstaaten zunächst Netto-Empfänger sein werden. Andererseits kann der Steuerwettbewerb den Druck zur Schaffung eines transparenteren, einfacheren und vor allem die Leistungsanreize fördernden Steuersystems erhöhen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme.

Verschärfter Steuerwettbewerb

Mit der Erweiterung wird sich der Steuerwettbewerb innerhalb der EU noch erheblich verschärfen, denn die neuen Mitgliedsländer bieten wesentlich attraktivere Steuerkonditionen für Unternehmen als Deutschland. Sie planen zum Teil noch weitere Steuersenkungen. Damit wird der Druck auf die „alten“ Länder – wie Deutschland – zunehmen, ihre steuerlichen Bedingungen für die Unternehmen weiter zu verbessern.

Neue Mitgliedstaaten mit attraktiven Steuertarifen ...

Die tarifliche Steuerbelastung der Unternehmensgewinne ist in den neuen Mitgliedsländern weit niedriger als in Deutschland (vgl. Tabelle auf S. 19). Dies gilt vor allem für die dem internationalen Wettbewerb in erster Linie ausgesetzten Kapitalgesellschaften. Während deren Gewinne in Deutschland

trotz der Entlastungen durch die Steuerreform immer noch einer tariflichen Grenzbelastung von insgesamt fast 39 % unterliegen, erreichen die Unternehmensteuersätze in den neuen Mitgliedsländern derzeit höchstens 28 % (Tschechische Republik). Sie liegen zu meist noch unter 20 %. Besonders attraktiv sind die Konditionen in den baltischen Staaten, die Steuersätze von 15 % aufweisen (Lettland und Litauen) oder Unternehmensgewinne (wie Estland) teilweise überhaupt nicht besteuern. Unter den übrigen Ländern planen zudem die Tschechische Republik und Ungarn für die kommenden Jahre eine weitere Senkung ihres Körperschaftsteuersatzes.

Für die Standortwahl und die Investitionsentscheidungen der Unternehmen sind neben den tariflichen Steuersätzen auch die steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften von erheblicher Bedeutung. Diese sind jedoch in den meisten neuen Mitgliedsländern vor allem hinsichtlich der Abschreibungsbedingungen und der Vorratsbewertung ebenfalls recht großzügig ausgestaltet.¹²⁾ Deshalb ist auch die effektive Steuerbelastung der Unternehmensgewinne zumeist weit niedriger als in Deutschland. Wie aus einer detaillierten Analyse des ZEW¹³⁾ hervorgeht, lag sie für Investitionen dort ansässiger Kapitalgesellschaften 2003 bei 13 % (Litauen) bis rund 25 % (Polen) im Vergleich zu gut 37 % in Deutsch-

... und geringen effektiven Steuersätzen für Unternehmen ...

¹² Dagegen wird die intertemporale Verlustverrechnung teilweise noch stärker als in Deutschland beschränkt.

¹³ Vgl. dazu im Einzelnen: ZEW und Ernst & Young (2003), Company Taxation in the New EU Member States, Frankfurt a. M. und Mannheim.

Ausgewählte Indikatoren zur Steuerbelastung in den neuen Mitgliedstaaten *)

in %

Land	Tarifliche Grenzbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften		Effektive Durchschnittsteuerbelastung auf der Unternehmensebene bei...				Tariflicher Einkommensteuerspitzensatz		Durchschnittlicher Gesamtabgabenkeil auf den Faktor Arbeit 1)	Mehrwertsteuer-Regelsatz
			Investitionen von in den betreffenden Ländern ansässigen Kapitalgesellschaften		Investitionen deutscher Kapitalgesellschaften in den betreffenden Ländern					
			2003	2004	2003	2004				
Estland	2) 0/26	2) 0/26	22,5	22,5	24,6	24,6	26	26	.	18
Lettland	19	15	17,8	14,3	23,4	20,1	25	25	.	18
Litauen	15	15	13,1	13,1	15,4	15,4	33	33	.	18
Polen	27	19	24,7	17,5	29,8	23,1	40	40	42,7	22
Slowakei	25	19	22,1	16,8	27,4	22,5	38	19	41,4	20
Slowenien	25	25	21,6	21,6	33,4	33,4	50	50	.	20
Tschechische Republik	31	28 (2006: 24)	24,2	(2006: 17,1)	31,9	(2006: 25,7)	32	32	43,5	22
Ungarn	18-20	16 (Endziel: 12)	19,4	3) 14	24,9	3) 19,8	40	38	46,3	25
Zum Vergleich: Deutschland	4) 40	4) 38,7	37,2	36,0			5) 51,2	5) 47,5	51,3	16

Quellen: BMF, ZEW, OECD, EZB. — * Ohne Malta, Zypern (griechischer Teil). — 1 Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge eines ledigen Durchschnittsverdieners in Relation zum Bruttolohn zuzüglich des Arbeitgeberanteils an den Sozialversiche-

rungsbeiträgen. — 2 Bei Gewinnthesaurierung/Gewinnausschüttung. — 3 Bei einem geplanten späteren Körperschaftsteuersatz von 12%. — 4 Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag. — 5 Einschl. Solidaritätszuschlag.

Deutsche Bundesbank

land.¹⁴⁾ Im laufenden Jahr verringert sich zudem die effektive Steuerbelastung der Unternehmensgewinne in einigen neuen Mitgliedsländern weiter.

Auch die Spitzensätze der persönlichen Einkommensteuer liegen in den meisten neuen Mitgliedsländern weit unter dem deutschen Wert (von derzeit 47,5 % einschl. Solidaritätszuschlag), was für die Standortwahl der Unternehmen im Hinblick auf das Management bedeutsam ist. Am attraktivsten ist hier die Slowakei, die Anfang dieses Jahres eine „flat tax“ von 19 % eingeführt hat. Insbesondere die baltischen Staaten – die ebenfalls einen einheitlichen Satz anwenden – besteuern Spitzenverdiener moderat. Eine Kehrseite der „flat taxes“ besteht allerdings darin, dass in den betreffenden Ländern niedrige Einkom-

men einem höheren Steuersatz unterliegen als in Deutschland (wo der Eingangssatz seit Anfang dieses Jahres 16 % beträgt). Einschließlich der außerdem zu berücksichtigenden Sozialversicherungsbeiträge ergeben sich daraus zum Beispiel für Durchschnittsverdienste geringere Vorteile gegenüber den fiskalischen Regelungen in Deutschland, als dies für Unternehmensgewinne und Spitzengehälter der Fall ist. Da jedoch in den neuen EU-Ländern die Arbeitskosten insgesamt nur einen Bruchteil des deutschen Niveaus ausmachen, ist dies für den internationalen

14 Hierin ist nur der „Steuerkeil“ auf der Unternehmensebene erfasst. Für Investitionen deutscher Kapitalgesellschaften in den betreffenden Ländern sind die Quoten wegen der zusätzlichen Berücksichtigung von Quellensteuern auf die Ausschüttungen an die deutsche Muttergesellschaft zwar etwas höher, liegen jedoch zumeist immer noch weit unter der Relation in Deutschland.

... sowie
niedrigen
Einkommen-
steuer-
Spitzensätzen

Standortwettbewerb von untergeordneter Bedeutung.

Weitere Senkung der direkten Steuerlast in Deutschland erforderlich

Aus diesen Bedingungen in den neuen Mitgliedsländern lässt sich hinsichtlich des Anpassungsbedarfs des deutschen Steuersystems unter internationalen Wettbewerbsgesichtspunkten die Schlussfolgerung ziehen, dass nicht nur die tarifliche, sondern auch die effektive Belastung der Einkommen mit direkten Steuern in Deutschland weiter gesenkt werden sollte.

Soziales Sicherungssystem: Zunehmende Mobilität des Faktors Arbeit ...

Das deutsche System der sozialen Sicherung wird durch die EU-Erweiterung zum einen durch die Vergrößerung der grenzüberschreitenden Mobilität des Faktors Arbeit tangiert. Dies dürfte dazu führen, dass zunächst mehr Personen aus den neuen Mitgliedsländern nach Deutschland zuwandern als umgekehrt, was die Einnahmen und Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme beeinflusst. Zum anderen stellen die Sozialsysteme selbst einen wichtigen Standortfaktor dar, der auf Grund des erweiterungsbedingt noch verstärkten Wettbewerbsdrucks größere Bedeutung erlangen wird. Dabei kommt es nicht nur auf die gegenwärtige Ausgestaltung, sondern auch auf die Bestrebungen zur Reform der sozialen Sicherungssysteme an.

... grundsätzlich zu begrüßen

Der durch gravierende Einkommensunterschiede ausgelöste Wechsel des Beschäftigungslandes ist grundsätzlich von Vorteil, da der am Lohn zu messende Verlust an Wertschöpfung in den Herkunftsländern geringer sein dürfte als der Gewinn an zusätzlicher Wertschöpfung in den Zielländern. Problematisch sind diese Wanderungen jedoch insbe-

sondere dann, wenn von dem Steuer- und Transfersystem des Ziellandes unmittelbare Anreize zur Migration – vor allem geringer Qualifizierter – ausgehen.

Zur materiellen Gewährleistung der nach dem Übergangszeitraum zu gewährenden Arbeitnehmerfreizügigkeit schreibt Artikel 42 des EG-Vertrages eine Koordinierung der nationalen sozialen Sicherungssysteme vor. Praktisch haben die bestehenden Regelungen auf der EU-Ebene zur Folge, dass ein arbeitsloser Zuwanderer zunächst eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen muss, um in Deutschland sozialversichert zu sein und Anspruch auf die sonstigen Sozialleistungen zu erlangen. Dazu reicht freilich auch eine nur kurze Beschäftigungsdauer aus, wenn Vorzeiten aus dem Heimatland des Zuwanderers geltend gemacht werden können. Hinsichtlich der Sozialhilfe gilt, dass auch Ausländer grundsätzlich Anspruch auf diese Form der Existenzsicherung haben, es sei denn, sie wären allein deshalb nach Deutschland eingereist.¹⁵⁾ Nach Ablauf der Übergangsfristen ist deshalb eine stärkere Belastung der deutschen Sozialhilfeträger nicht auszuschließen.

Sozialrechtliche Vereinbarungen auf EU-Ebene

Sofern die Zuwanderung mit zusätzlicher Beschäftigung im Zielland verbunden ist, geht hiervon eine Verbreiterung der Beitragszahlerbasis aus. Allerdings stellt sich die demographische Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern eher noch ungünstiger als in Westeuropa dar. Zurzeit liegt der

Demographische Perspektiven

¹⁵ Vgl.: W. Peter (2004), Sozialleistungsansprüche von EU-Ausländern in Deutschland, in: iw-trends, 1/2004, S. 3 f.

Anteil der Älteren an der Bevölkerung zwar noch unter dem Durchschnitt der bisherigen EU. Hier ist aber mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen, wenn die Geburtenziffern nicht spürbar ansteigen, die Lebenserwartung sich dem EU-Durchschnitt annähert und Personen im Erwerbsalter abwandern. Bevölkerungsvorausberechnungen der Vereinten Nationen weisen aus, dass die Bevölkerung im Erwerbsalter bis 2025 in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern noch stärker zurückgehen wird als in den bisherigen EU-Staaten. Besonders betroffen von diesem Rückgang dürften danach Estland, Slowenien und Litauen sein (vgl. nebenstehendes Schaubild).

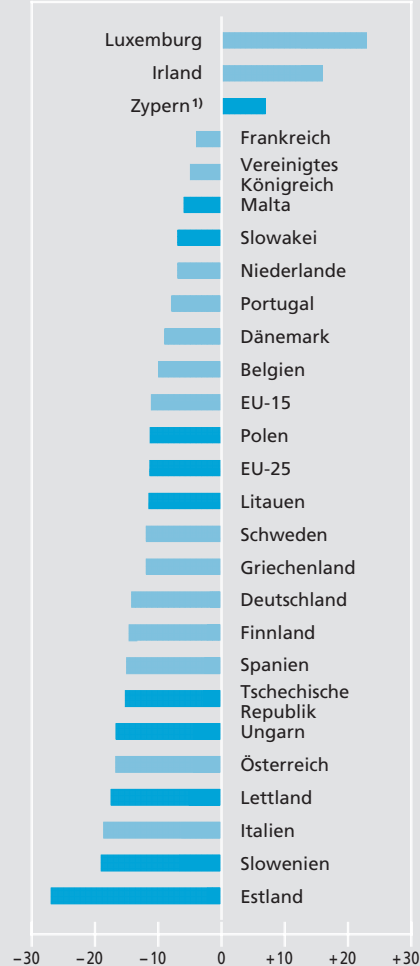
Leistungsansprüche von Zuwanderern gegenüber dem bestehenden Sozialsystem

Aber selbst eine erfolgreiche Verbreiterung der Beitragszahlerbasis in Deutschland auf Grund der Zuwanderung wird die Finanzierung der sozialen Sicherung nicht mit Bestimmtheit erleichtern, weil den zusätzlichen Beitragseinnahmen auch Leistungsansprüche gegenüberstehen. Immerhin könnte mit einer vorübergehenden Entlastung gerechnet werden. Auf längere Sicht werden jedoch auch die heute jüngeren Zuwanderer zu Netto-Empfängern im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme werden. In der gesetzlichen Krankenversicherung sind auch jüngere Beziehler unterdurchschnittlicher Einkommen Netto-Leistungsempfänger, vor allem wenn beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige hinzukommen. Soweit die Zuwanderung untere Lohngruppen betrafte, wären damit also unmittelbare Belastungen verbunden.

Letztlich lassen sich die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die sozialen Sicherungs-

Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter*) in der EU-25

Veränderung zwischen 2000 und 2025 in %



Quelle: Vereinte Nationen, World Population Ageing 1950-2050. — * 15 bis 59 Jahre. — 1 Gesamt.

Deutsche Bundesbank

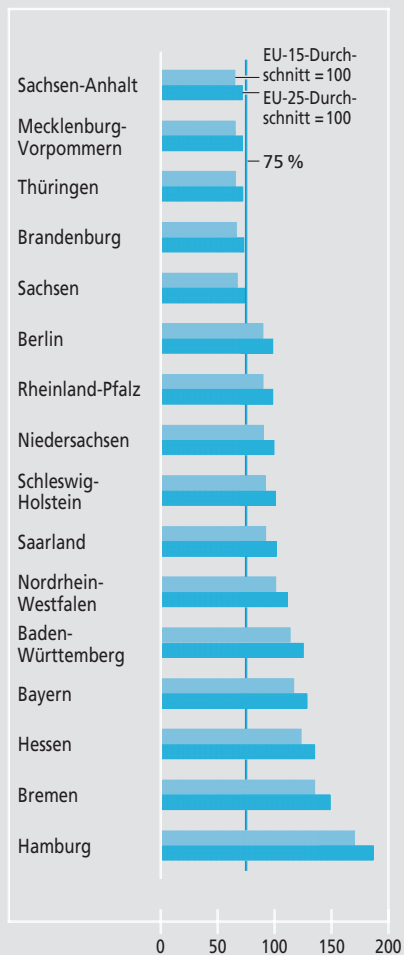
systeme in Deutschland nicht verlässlich voraussagen. Vorschlägen für eine Einschränkung von Sozialleistungen¹⁶⁾ steht das EU-Recht und hier insbesondere der Grundsatz

Grundsatz der Gleichbehandlung

¹⁶ Beispielsweise wird vorgeschlagen, für bestimmte soziale Leistungen ein „Herkunftslandprinzip“ zu etablieren. Danach erhielten die Zuwanderer Sozialleistungen mit Umverteilungscharakter nur nach Maßgabe eines fiktiven Anspruchs in ihrem Herkunftsland. Vgl.: H.-W. Sinn (2001), u. a., EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München.

Wirtschaftskraft*) der Bundesländer im EU-Vergleich

Stand: 2001



Quelle: Europäische Kommission, „Kohäsionsbericht“, Februar 2004. — * BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards in % des jeweiligen EU-Durchschnitts.

Deutsche Bundesbank

der Inländergleichbehandlung entgegen, aus dem sich das „Beschäftigungslandprinzip“ ableitet.¹⁷⁾ Umso unabweisbarer sind deshalb Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der sozialen Sicherung in Deutschland.

Die EU-Erweiterung wird sich auch auf den Netto-Beitrag Deutschlands zum EU-Haushalt auswirken. Nach den ersten Vorschlägen der Europäischen Kommission zur neuen finan-

ziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 sollen die Ausgabenobergrenzen von derzeit 1,06 % des Bruttonationaleinkommens auf 1,14 % angehoben werden. Gegenüber den tatsächlichen Haushaltsansätzen für die Jahre 2003 und 2004 von jeweils 0,98 % wäre dies eine erhebliche Ausweitung des Budgets. Bei einem Finanzierungsanteil von etwa einem Fünftel könnte sich aus heutiger Sicht eine Mehrbelastung des deutschen Fiskus von bis zu 3 Mrd € pro Jahr ergeben. Außerdem dürften sich die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt verringern, wenn insbesondere die ostdeutschen Regionen weniger prioritär gefördert werden sollten. Ausweislich des jüngsten „Kohäsionsberichts“ der Europäischen Kommission könnten die ostdeutschen Fördergebiete zwar auch nach der EU-Erweiterung und des damit verbundenen sinkenden EU-Einkommensdurchschnitts noch unterhalb der 75 %-Schwelle verbleiben. Einzelne Regionen (Brandenburg-Südwest, Leipzig) dürften dieses Förderkriterium mit der Erweiterung aber bereits überschreiten (vgl. nebenstehendes Schaubild).

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Mit der so genannten Osterweiterung ist ein wichtiger Schritt in der wirtschaftlichen und vor allem politischen Integration Europas vollzogen worden. Vorangegangen war die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten an die EU-15, beispielsweise in Form der Europa-

Wichtiger Integrations-schritt

Netto-Beitrag Deutschlands zum EU-Haushalt

17 Vgl.: C. Nowak (2003), EU-Osterweiterung, Personenfreizügigkeit und staatliche Schutzpflichten im Bereich der sozialen Sicherheit, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 4, S. 102.

Abkommen, die bereits mit einer weitgehenden Öffnung der Märkte, vor allem für Industriegüter, verbunden war. Dies hat sich in einer engen Handels- und Finanzverflechtung Deutschlands mit diesem Wirtschaftsraum sowie einem intensiven Wettbewerb mit den dort ansässigen Anbietern niedergeschlagen.

*Wohlstands-
potenziale
nutzen durch ...*

Die hier vorgenommene Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass auch nach dem formellen EU-Beitritt weitere Anpassungen im Hinblick auf eine verbesserte Faktorallokation erwartet werden können, deren quantitative Auswirkungen allerdings schwer abzuschätzen sind. Vielfach wird argumentiert, dass die Wohlstandsgewinne durch die jetzige Erweiterungsrunde in den alten Mitgliedsländern – und damit auch in Deutschland – gesamtwirtschaftlich gesehen relativ gering sein werden, weil ein Teil der Effekte mit der bereits vollzogenen Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die internationale Arbeitsteilung schon realisiert wurde, das ökonomische Gewicht der Länder gering sei und Übergangsregelungen bestünden.

Die EU-Erweiterung eröffnet allerdings auch Wachstumspotenziale, die über die unmittelbar integrationsbedingten Vorteile hinausgehen, weil neben dem reinen Niveaueffekt auch dynamische Aspekte zu berücksichtigen sind. Die Abgaben- und Regulierungssysteme in den neuen Mitgliedsländern stellen die entsprechenden Rahmenbedingungen hier zu Lande auf den Prüfstand, und der Reformdruck auf dem Arbeitsmarkt wird hoch bleiben. Insbesondere die Steuersysteme sind in einigen mittel- und osteuropäischen Län-

dern deutlich wachstumsfreundlicher als in Deutschland.

Falsch wäre es, auf ein Steuer-, Arbeitskosten- und Regulierungsgefälle defensiv zu reagieren, indem an dem Bestehenden festgehalten wird, oder indem die Anpassung von anderen durch eine Harmonisierung von Standards verlangt würde. Dadurch würden Wachstums- und Entwicklungschancen in den neuen Mitgliedsländern verspielt, an denen Deutschland über die enge Handelsverflechtung partizipieren kann. Ein defensives Verhalten würde die ohnehin bestehende Handlungsnotwendigkeit in Deutschland kaschieren.

*... Vermeidung
defensiver
Antworten
und ...*

Unter Anpassungs- und Flexibilisierungsdruck steht neben der Steuerpolitik nicht zuletzt die Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Und dies gilt nicht erst mit dem Ablauf der Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern. Diese Übergangsfristen schützen zwar Teile des inländischen Arbeitsmarktes. Sie stellen aber zugleich auch einen Anreiz für verstärkte deutsche Direktinvestitionen in kostengünstige Nachbarländer dar. Am Arbeitsmarkt wird es mehr denn je darauf ankommen, geeignete Antworten zu geben, um dauerhaft rentable Beschäftigung in Deutschland zu halten und im Strukturwandel neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen zu lassen. Deutschland kann die Chancen einer zunehmenden Arbeitsteilung in Europa durch die EU-Osterweiterung wahrnehmen, wenn die Wirtschaftspolitik weiter auf Reformen setzt.

*... Stärkung der
Anpassungs-
fähigkeit*